

LA CONSTITUCIÓN DE 1931 Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1931ko Konstituzioa eta Estatuaren lurralde-antolamendua

The Constitution of 1931 and the Territorial Organization of the State

Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA
Universidad de Oviedo

Fecha de recepción / Jasotze-data: 06-12-2012

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-09-2013

Desde los antecedentes de la Segunda República en el llamado «Pacto de San Sebastián» y desde el primer día de su proclamación, el 14 de abril de 1931, la «cuestión catalana» hizo acto de presencia. Y esta cuestión se coló de rondón durante el corto, pero muy intenso, proceso constituyente, cuando el debate de la nueva Ley Fundamental por unas Cortes políticamente muy atomizadas (en la que los partidos nacionalistas de Cataluña, sobre todo, pero también del País Vasco e incluso de Galicia elevaron su voz en defensa de sus respectivos autogobiernos) se mezcló con el del proyecto de Estatuto de autonomía catalán. La naturaleza federal o unitaria de la República fue, junto al problema religioso, el que suscitó más largos y enconados debates en el seno de las Cortes Constituyentes. Al final salió victoriosa una fórmula híbrida y radicalmente novedosa en nuestra historia, el llamado «Estado integral». A tenor de él se articuló la autonomía en Cataluña, aunque a trancas y barrancas, y también, ya en vísperas de la Guerra Civil, en el País Vasco, mientras quedó abortada en Galicia. Pero las voces que clamaron contra las autonomías regionales y contra el «Estado integral» que las había permitido, no dejaron de oírse desde la entrada en vigor de la Constitución republicana, exigiendo el restablecimiento de un Estado uniforme, (sostén de una España exclusivamente castellana) incluso por la fuerza de las armas. Fue eso precisamente lo que acabó ocurriendo con el triunfo de Franco.

Palabras clave: Constitución de 1931. Segunda República. Estado integral y autonomías regionales.



Bigarren Errepublikari Donostiako Ituna deiturikoan iradoki zenez geroztik, eta, batez ere, 1931ko apirilaren 14an aldarrikatu zenetik aurrera, «Kataluniaren auzia» mahai gainean izan zen, uneoro. Eta «auzi» hori bete-betean murgildu zen prozesu konstituziogile labur baina bizian; hots, politikoki oso atomizatuta zeuden Gorteen inguruko Oinarrizko Lege berriaren eztabaida –non batez ere Kataluniako, baina baita Euskadiko zein Galiziako alderdi abertzaleak, beren autogobernuen aldeko aldarrikapenak egiten hasi baitziren– Kataluniako Autonomia Estatutuaren proiektuari buruzko eztabaidarekin nahasi zenean. Gorte Konstituziogileetan eztabaida luze eta latzenak piztu zituzten alderdiak bi izan ziren: Errepublikari izaera federala edota unitarioa ematearen ingurukoak, eta erlijioarekin lotutakoak. Azkenean, gure historian erabat berritzailea zen formula hibrido bat ateratu zen garaile: «Estatu integrala». Horren ildotik artikulatu zen autonomia Katalunian, kostata izan bazen ere, baita, Gerra Zibilaren bezperatan, Euskadin ere; Galizian, ordea, bertan behera geratu zen ekimena. Haatik, eskualdeen autonomien eta «Estatu integrala»ren aurka mintzatu ziren ahotsak ez ziren isildu Konstituzio errepublikarra indarrean jarri zenetik, eta Estatu uni-

formea berrezar zedila eskatu zuten –gaztelaniazko Espainia baten euskarri–, horretarako armen indarra erabili behar bazen ere. Horixe gertatu zen, azkenean, Francoren garaipenarekin.

Giltza hitzak: 1931ko Konstituzioa. Bigarren Errepublika. Estatu integrala. Autonomia erregionalak.



The «Catalan issue» marked the «Pact of San Sebastian» in the period immediately prior to the Second Republic and made its presence felt from the very first day of the proclamation of the republic on 14 April 1931. Somewhat unexpectedly, it also marked the short but extremely intense constitutional process, when the debate on the new Fundamental Law in the greatly atomised Spanish Cortes (in which the nationalist parties, mainly of Catalonia but also of the Basque Country and even Galicia, vehemently defended their respective self-government regimes) ended up also being a debate of the Catalan Statute of Autonomy. The federal or unitary nature of the republic, along with the religious problem, was hotly debated in the constituent assembly. In the end, a hybrid, ground-breaking formula, unprecedented in the history of Spain, won the day: the so-called «integral state». The autonomy of Catalonia was articulated in the light of this formula, albeit in fits and starts, as was that of the Basque Country, on the eve of the Spanish Civil War, although the self-government of Galicia was aborted. However, opposition to the regional autonomies and the «integral state» that had permitted them was rife from the moment the republican constitution entered force, with demands for the reinstatement of the uniform state (the pillar of an exclusively Castilian Spain), by force if necessary. Indeed, this is precisely what happened following the victory of General Franco.

Key-words: Constitution of 1931. Second Republic. Integral State. Regional autonomies.

SUMARIO

I. LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931. II. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA. III. EL ESTADO «INTEGRAL» Y LAS AUTONOMÍAS REGIONALES. IV. LA GUERRA CIVIL Y EL RETORNO AL CENTRALISMO. V. BIBLIOGRAFÍA

I. LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931

La oposición a la Dictadura de Primo de Rivera –que en principio había contado con un amplio respaldo social, sobre todo entre las «masas neutras»¹– venía acompañada de manera inevitable de la oposición a Alfonso XIII, que la había auspiciado y arropado, e incluso a la monarquía *tout court*, como forma de Estado y de gobierno. Por eso, cuando en 1930, año en que Primo de Rivera fue sustituido por el general Berenguer, el apoyo a la Dictadura había menguado de forma muy considerable, el desprestigio del nuevo régimen se extendió a la propia institución monárquica y a la persona que la encarnaba. Así lo puso de manifiesto Indalecio Prieto en una conferencia pronunciada ese año en el Ateneo de Madrid, en la que recordaba que en el «momento político más crítico» que había vivido en España su generación, era preciso decir con toda claridad si estaba con el rey o contra el rey. Para él, desde luego, no había duda: era

¹ En efecto, aparte del respaldo del Ejército y de la Iglesia, la Dictadura contó al principio con un nada desdeñable apoyo entre amplios sectores de la sociedad española, que anhelaban se pudiese fin a los violentos conflictos sociales, a la guerra de Marruecos y a las disputas entre los desacreditados «politicastros». Incluso algunos intelectuales no se mostraron contrarios al advenimiento del nuevo régimen, mientras un ala del PSOE y de la UGT no tuvo reparo en colaborar con él. Sin embargo, la Dictadura, que siempre contó con la enemiga de los anarquistas, de los comunistas, de los republicanos y de los nacionalistas periféricos, se fue enajenando el apoyo de un amplio sector de las clases medias, sobre todo de los estudiantes y de los intelectuales, como Unamuno y Vallé-Inclán. La oposición a la Dictadura fue haciéndose también más firme dentro del PSOE, en donde se fueron imponiendo las tesis de Prieto y De los Ríos sobre las más colaboracionistas de Besteiro y sobre todo de Largo Caballero, a quien el Dictador había nombrado miembro del Consejo de Trabajo y del Consejo de Estado. Incluso una parte del ejército, el cuerpo de artilleros y el de ingenieros, se fue distanciando de Primo de Rivera por razones corporativas, lo mismo que buena parte de la Iglesia catalana, representada por el Cardenal Vidal i Barraquer.

preciso «derribar la monarquía» y «abrir el palenque a la ciudadanía española»². A finales de ese año Ortega publicará en *El Sol* un artículo demoledor, que concluía así: «¡Españoles, vuestro Estado no existe! ¡Reconstruidlo! *Delenda est Monarchia*»³.

Estas invocaciones no cayeron en saco roto. En las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, convocadas por el Almirante Aznar, sustituto de Berenguer, las candidaturas de la coalición de republicanos y socialistas obtuvieron un rotundo triunfo en las más importantes ciudades, lo que obligó a Alfonso XIII a abandonar España. Dos días más tarde se proclamaba la República (un poco antes en Barcelona que en Madrid, como veremos más adelante) y ese mismo 14 de abril se formaba un Gobierno provisional, que encabezaba Niceto Alcalá Zamora, también designado titular provisional de la Jefatura del Estado, cuya heterogénea composición política recogía la pluralidad de partidos que habían impulsado el advenimiento de la República en el llamado «Pacto de San Sebastián», celebrado el 17 de agosto del año anterior⁴, en el que se había llegado al acuerdo de que la República concedería el autogobierno a Cataluña, aunque sin especificar su alcance, lo que daría lugar más tarde a diversas interpretaciones sobre lo acordado en la ciudad vasca⁵.

El 6 de mayo el Gobierno Provisional creó una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, al frente del cual estaba el socialista Fernando de los Ríos, con el encargo de redactar un anteproyecto de Constitución. Esta tarea recayó en una subcomisión de trece personas, que presidía

² PRIETO, Indalecio, *Textos Escogidos*, estudio preliminar de Ricardo Miralles, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 2002, pp. 82-83.

³ ORTEGA Y GASSET, José, *El error Berenguer*, «El Sol», 15 de noviembre de 1930. En *Obras Completas*, Madrid: Alianza Editorial, 1983, vol. 11, p. 279.

⁴ Este pacto lo habían suscrito Alejandro Lerroux y Manuel Azaña, representantes de Alianza Republicana, Álvaro de Albornoz, Marcelino Domingo y Ángel Galarza, por el Partido Radical Socialista, Niceto Alcalá Zamora y Miguel Maura, por la Derecha Liberal Republicana, Santiago Casares Quiroga, por la Organización Republicana Gallega, y tres catalanes: Jaume Aguadé, Manuel Carrasco i Formiguera y Matías Mallol, en representación de Estat Catalá, Acció Catalana y Acció Republicana, respectivamente. Como invitados con carácter personal estuvieron también presentes Felipe Sánchez Román, Indalecio Prieto y Eduardo Ortega y Gasset. Seis de los firmantes de ese Pacto formarían parte del Gobierno Provisional: Lerroux (Estado), Azaña (Guerra), Albornoz (Fomento), Alcalá Zamora (Presidencia), Maura (Gobernación) y Casares (Marina). A los que se unirían los socialistas Fernando de los Ríos (Justicia) y Francisco Largo Caballero (Trabajo).

⁵ Sobre este punto resulta de interés la lectura del libro de VARELA DÍAZ, Santiago, *El problema regional en la Segunda República española*, Madrid: Unión editorial, 1976, quien trae a colación los testimonios de algunos de los firmantes del Pacto de San Sebastián, como Miguel Maura, Felipe Sánchez Román, Alejandro Lerroux, Manuel Azaña, Alcalá Zamora, y Jaume Aiguader, pp. 19 y 20, nota 1. *Vid.*, asimismo, JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931*, Madrid: Iustel, 2009, pp. 25-26, volumen VIII de la Colección «Constituciones Españolas», dirigida por Miguel Artola.

Ángel Ossorio y Gallardo, uno de cuyos más influyentes miembros era Adolfo Posada, sin duda el más prestigioso constitucionalista español de la época y uno de los más ilustres representante de lo que se ha llamado «escuela de Oviedo», tan marcada por el krausismo y por los ideales de la Institución Libre de Enseñanza. También formaban parte de esta subcomisión los catedráticos Antonio Luna y Alfonso García Valdecasas⁶.

Dos días más tarde, el Gobierno aprobó un decreto que convocaba elecciones a Cortes y modificaba la ley electoral de 1907 en algunos importantes extremos. Se introducía, en efecto, las circunscripciones provinciales, a razón de un diputado por cada 50000 habitantes, en lugar de los hasta entonces vigentes distritos uninominales, que se consideraron proclives a los manejos caciquiles, aunque las ciudades más populosas se convertirían en una circunscripción propia. El decreto electoral ampliaba el electorado pasivo a todos los mayores de 23 años, incluidas las mujeres y los clérigos, consideraba obligatorio el sufragio y establecía un complejo, y muy discutido, sistema de lista con voto restringido, en virtud del cual el elector podía votar tan sólo a un ochenta por ciento del número total de diputados de cada circunscripción y se reservaba el veinte por ciento restante a la minoría más importante. Para ser elegido diputado era preciso haber obtenido al menos el veinte por ciento de los sufragios emitidos. Si ninguna lista obtenía ese porcentaje, se procedía a una segunda vuelta, en la que sólo era necesario obtener la mayoría relativa de votos. Con tales disposiciones se pretendía fortalecer los partidos grandes y reducir los pequeños, forzándolos a coaligarse, aunque en la práctica resultó muy difícil alcanzar ese veinte por ciento y la mayor parte de los partidos se vieron obligados a concurrir a la segunda vuelta para obtener un escaño o incluso a una tercera, puesto que el decreto electoral permitía que un candidato se presentase por diferentes circunscripciones y optar por una de ellas cuando fuese elegido en varias, con lo que el acta vacante se cubriría mediante nueva votación⁷.

Por su parte, un decreto de 3 de junio disponía que las futuras Cortes se compondrían de una sola Cámara y que se ocuparían no sólo de aprobar la Constitución que habría de regir los destinos del nuevo régimen, sino también la aprobación de algunas leyes de especial relevancia política, como el Estatuto

⁶ Los restantes miembros eran Javier Elola, Valeriano Casanueva, Manuel Pedroso, Nicolás Alcalá, Agustín Viñuales, Antonio Rodríguez, Francisco Romero, Luis Lamana y Juan Lledó.

⁷ El Decreto electoral de 8 de mayo puede verse en la *Gaceta de Madrid* de 10 de mayo de 1931, pp. 639-641. Lo reproduce Miguel PRESNO en *Leyes Electorales*, Madrid: Iustel, 2013, volumen II de la colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978», dirigida por Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (en prensa).

de Cataluña y las leyes orgánicas complementarias de la Ley Fundamental en ciernes. Esto es, no sólo serían constituyentes, sino que ejercerían también la función legislativa⁸.

Las elecciones se celebraron el 28 de junio. El resultado, en contra de lo que hubiese deseado el Gobierno, fue unas Cortes compuestas por más de una docena de partidos, no pocos de ellos de carácter regional. El que obtuvo más escaños fue el PSOE, el único partido sólidamente organizado en todo el país, con 116 diputados, seguidos por otros partidos republicanos de ámbito nacional: el Radical, con el viejo Lerroux a la cabeza, con 89; el Radical-Socialista, con 55, toda una sorpresa, incluso para sus dirigentes: Álvaro de Albornoz y Marcelino Domingo; Acción Republicana, bajo el indiscutible liderazgo de Azaña, con 30; la Derecha Liberal Republicana, con Alcalá Zamora y Gabriel Maura como personalidades más destacadas y muy poco después transformado en Partido Republicano Progresista, con 22; el Partido Republicano Democrático Federal, defensor de los postulados pimargalianos, que tenía en el canario Franchy Roca su principal portavoz, 16 escaños, cosechados sobre todo en Cataluña; la Agrupación al Servicio de la República, entre los que sobresalían la figura de José Ortega y Gasset, con 13; mientras que el Partido Republicano Liberal Democrático, creado por el veterano Melquíades Álvarez, obtuvo tan sólo 4. Entre los partidos de ámbito regional, el que obtuvo mayor representación, 36 escaños, fue Esquerra Republicana de Catalunya, creado ese mismo años a partir de la unión de otros grupos nacionalistas y con Francesc Macià y Lluís Companys como sus principales artífices, (que superaron con creces la magra representación, dos diputados, obtenida por la Lliga Regionalista de Cambó); y a continuación, con 13, la Federación Republicana Gallega, con Casares Quiroga al frente y con Salvador de Madariaga como personalidad intelectual más destacada, un partido que apoyó la elaboración de un Estatuto de autonomía para Galicia, objetivo primordial de los cinco diputados galleguistas, entre ellos Castela y Otero Pedrayo. Las demás formaciones políticas no estrictamente republicanas o claramente monárquicas (Acción Nacional, impulsada por Ángel Herrera, el Partido Agrario, auspiciado por los cerealistas castellanos, diversos partidos monárquicos y regionalistas de derecha, como la minoría vasco-navarra, en la que se coaligaban los nacionalistas vascos y los tradicionalistas navarros, junto a varios católicos independientes, todos ellos favorables a un estatuto de autonomía para el País vasco-navarro) se repartieron el resto de los escaños, sin llegar todos juntos a sobrepasar el diez por ciento de la Cámara.

⁸ El texto de este Decreto en *Gaceta de Madrid* de 4 de junio de 1931, pp. 1174-1175, así como en el libro mencionado en la nota anterior.

De modo que el noventa por ciento de las Cortes estaba formado por diputados progubernamentales⁹.

Pero volvamos al anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora. Su artículo octavo afirmaba que no existía religión de Estado, y consideraba a la Iglesia católica y a las demás confesiones religiosas corporaciones de derecho público, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de Weimar y en contra del criterio de Posada, como éste recuerda en un interesante libro escrito en 1932 sobre la Constitución republicana¹⁰.

Señala este autor que la organización territorial del Estado fue objeto de una discusión «cuidadosa y a la vez apasionada» en el seno de esta subcomisión, aunque los debates más destacados tuvieron lugar en relación a la estructura de las Cortes. Por una débil mayoría la subcomisión se decantó por una solución bicameral, aceptándose por un amplio sector la sugerencia de Posada de vertebrar «un Senado con base corporativa-sindicalista», mientras que el voto de la minoría se pronunció a favor de una sola Cámara¹¹. Conforme al anteproyecto, el poder legislativo de la Nación lo ejercían el Congreso, a quien correspondía «la *representación política*», y el Senado, que representaba «*los intereses sociales organizados*».

El Presidente de la República era elegido por un plazo de seis años por ambas cámaras reunidas en «Asamblea nacional», sin que la elección pudiese recaer dos veces seguidas sobre la misma persona. A propuesta de Posada se creó el cargo de Vice-Presidente de la República, aunque sin aceptar todas las consecuencias de su propuesta¹².

El 6 de julio de 1931 la Comisión Jurídica Asesora remitió al Gobierno el anteproyecto de Constitución junto a los numerosos votos particulares, que versaban, por mencionar sólo los de mayor alcance, sobre la organización territorial del Estado, la estructura de las Cortes y la posición del Presidente de la República y del Tribunal Constitucional¹³. El Gobierno, dada su heterogeneidad

⁹ Cfr. JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931*, op. cit., p. 38, y CHERNICERO DÍAZ, Carlos Alberto, *El Estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2007, pp. 23-36.

¹⁰ POSADA, Adolfo *La Nueva Constitución Española El Régimen constitucional en España. Evolución, Textos, Comentarios*, Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2006, p. 52, estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (La edición original en francés la publicó la editorial Sirey, Paris, 1932).

¹¹ Cfr. *Ibidem*, p. 52.

¹² Cfr. *Ibidem*, p. 53.

¹³ El texto del anteproyecto de Constitución redactado por la Comisión Jurídica Asesora puede verse en JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931*, op. cit., pp. 164-186.

política, no pudo hacer suyo el Anteproyecto, como en principio había previsto, por lo que se limitó a trasladarlo a las Cortes, para que sirviera de punto de partida a su obra constituyente. A tal efecto, éstas –que abrieron sus sesiones un 14 de julio, en homenaje a la gran Revolución del país vecino– nombraron el 28 de ese mes una Comisión constitucional, integrada por veintinueve diputados, que representaban a todos los grupos parlamentarios en proporción al resultado salido de las urnas, y presidida por el socialista Luis Jiménez de Asúa¹⁴, prestigioso Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Madrid, que buscó el asesoramiento técnico de dos oficiales de la secretaría de las Cortes, ambos también profesores: Nicolás Pérez Serrano y Miguel Cuevas. Lo recordaría el también socialista Luis Araquistáin –uno de los más destacados miembros de esa Comisión constitucional– en un artículo que publicó en *El Sol* el 8 de diciembre del 1931, en el que reconocería que los cinco representantes de su partido en esa Comisión decidieron elaborar un proyecto completo de Constitución, que, con no pocas rectificaciones, fue el que se impuso luego en el seno de la Comisión constitucional¹⁵.

El proyecto de Constitución que salió de esta Comisión, tras tan sólo veinte días de extenuantes debates, se remitió a Alcalá Zamora el 17 de agosto y al día siguiente se publicaba en el Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes. Aunque este texto tomaba como punto de partida el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, se apartaba radicalmente de él en lo que concierne a la estructura de las Cortes, que de acuerdo con la nueva regulación pasaban a componerse de una sola Cámara, y en lo atinente a la elección del Presidente de la República, que ya no elegía el Parlamento, sino el cuerpo electoral, mediante un sufragio universal, directo, igual y secreto. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado se regulaban ahora con una clara tendencia anticlerical, como se ponía de relieve en el artículo 24, que ordenaba disolver las órdenes religiosas y nacionalizar todos sus bienes. Asimismo, el proyecto acentuaba las tendencias socializadoras.

¹⁴ Esa comisión la componían cinco socialistas, cuatro radicales (entre ellos Clara Campoamor), tres radical-socialistas (uno de ellos Leopoldo García-Alas), dos de Esquerra Republicana de Catalunya (Gabriel Alomar y Antonio Xirau), y uno de Acción Republicana (Mariano Ruiz Funes), de la Federación Republicana Gallega (Antonio Rodríguez Pérez), del Partido Federal (Bernardino Valle), del Partido Progresista (Juan Castillo), de la Agrupación al Servicio de la República (el mencionado Alfonso García Valdecasas), de la minoría Vasco-Navarra (José M^a de Leizaola) y de la minoría agraria (José M^a Gil Robles), formada esta última por el Partido Agrario Español y Acción Nacional. *Cfr.* JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931*, *op. cit.*, pp. 42-43.

¹⁵ El artículo de Araquistáin se titulaba «Anécdotas políticas. Como elaboramos el proyecto de Constitución». Lo citan tanto Adolfo POSADA (*La nueva Constitución española*, *op. cit.*, pp. 60-61) como Santos JULIÁ (*La Constitución de 1931*, *op. cit.*, p. 43), quien recoge el texto del Proyecto de Constitución aprobado por la Comisión constitucional, *op. cit.*, pp. 196-212.

Se trataba, en realidad, de un texto que conformaba una «Constitución de izquierdas», como reconoció Jiménez de Asúa en el importantísimo discurso que pronunció el 27 de agosto al presentar en el pleno de las Cortes el proyecto aprobado por la Comisión constitucional. Un discurso en el que quedaba bien clara la filiación doctrinal e ideológica del proyecto¹⁶.

Un proyecto que comenzó a discutirse ese mismo día, con un debate a la totalidad, que finalizó el 9 de septiembre, y luego con un debate a su articulado, que comenzó al día siguiente y concluyó el 8 de diciembre. Casi tres meses justos. Los debates se llevaron a cabo a veces con pasión inusitada, sobre todo los asuntos religiosos, regionales y sociales, y no pocas con gran brillantez, pues no en vano en ellas se dieron cita los más relevantes intelectuales y políticos del país, como Miguel de Unamuno, José Ortega y Gasset, Salvador de Madariaga, Claudio Sánchez Albornoz, Manuel Azaña y Luis Araquistáin. Representantes estos dos últimos del liberalismo radical (en muchos aspectos más jacobino que liberal) y del socialismo democrático, respectivamente, que fueron las dos ideologías que inspiraron básicamente a la Constitución republicana. El 9 de diciembre se sometió a votación la totalidad del proyecto, que resultó aprobado por 368 votos de un total de 466 diputados, sin que se registrase ningún voto en contra. El nuevo texto constitucional se aprobó ese mismo día y al día siguiente se publicó en la Gaceta de Madrid¹⁷.

Todos los protagonistas del proceso constituyente coincidían en la necesidad de elaborar una Constitución que, sin desconocer la deuda contraída

¹⁶ Este discurso puede verse en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 27 de agosto de 1931, nº 28, pp. 642-648. Lo reproduce Santos JULIÁ en *La Constitución de 1931, op. cit.*, pp. 212-221.

¹⁷ Lo reproduzco en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *Constituciones y Leyes Fundamentales*, vol. 1º de la mencionada colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978», Madrid: Iustel, 2012. Además de las obras mencionadas, para conocer el proceso constituyente de 1931 así como una visión de conjunto de la Constitución, resulta de interés la lectura de algunos autores coetáneos, como PÉREZ-SERRANO, Nicolás, *La Constitución Española. Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932; ROYO VILANOVA, Antonio, *La Constitución Española de 9 de Diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid: Imprenta Castellana, 1934; ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, Niceto, *Los defectos de la Constitución Española de 1931*, Madrid: Imprenta de R. Espínola, 1936 (reeditado en 1981 por Civitas junto al ensayo *Tres años de experiencia constitucional*), así como dos obras de JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *La Constitución de la República española*, Madrid: Editorial Reus, 1932, y *La Constitución de la democracia española*, Buenos Aires, 1946. Una visión actual y de conjunto de la Constitución de 1931 en los libros de DE MEER, Fernando, *La Constitución de la Segunda República*, Pamplona: Eunsa, 1978, OLIVER ARAUJO, Joan, *El Sistema Político de la Constitución Española de 1931*, Palma: Universitat de les Illes Balears, 1991, y VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *La Constitución española de 1931. Reflexiones sobre una Constitución de vanguardia*, incluido en *Política y Constitución en España. 1808-1978*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 581-597.

con el constitucionalismo español más progresista del siglo XIX, tuviese como principal punto de referencia las Constituciones extranjeras nacidas durante o tras el fin de la Primera Guerra Mundial¹⁸. Unas Constituciones que Adolfo Posada se había encargado de dar a conocer, a veces con la ayuda de su joven y ya mencionado discípulo Nicolás Pérez Serrano, con quien editó en 1927 un libro titulado las «Constituciones de Europa y América», en las que se recogían y comentaban, entre otras muchas, cuatro que servirían de modelo a los constituyentes de 1931: la mexicana de 1917, la alemana de 1919 –la llamada Constitución de Weimar–, la austriaca de 1920 y la checoslovaca de ese mismo año¹⁹.

De acuerdo con esos textos, sobremanera con el alemán y el austríaco, los constituyentes españoles se propusieron articular un Estado de derecho, democrático y social, un sistema parlamentario de gobierno «racionalizado» y, en fin, un Estado «integral» compatible con las autonomías regionales. Veamos, primero, los cuatro primeros rasgos del nuevo Estado diseñado en la Constitución, y examinemos, después, con mayor extensión, el debate en torno al Estado «integral» y a las autonomías regionales, que es el asunto que más importa considerar aquí.

II. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA

En primer lugar, el código constitucional de 1931 se propuso afianzar el Estado de Derecho, vulnerado de manera flagrante por el monarca con su apoyo al golpe de Estado de 1923. Ya al día siguiente de proclamarse la República, el Gobierno Provisional, pese a obrar con «plenos poderes», aprobó un decreto en virtud del cual sometía su actividad «a normas jurídicas»²⁰ y otro más que derogaba el Código Penal de 1928 –«por haber sido uno de los mayores desafueros

¹⁸ Sobre este extremo se extiende el trabajo de CORCUERA ATIENZA, Javier, *La Constitución españolas de 1931 en la historia constitucional comparada*. En Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (coord.) *Modelos constitucionales en la historia comparada*, «Fundamentos», nº 2, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 2000, pp. 629-696.

¹⁹ POSADA, Adolfo, y PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Constituciones de Europa y América*, Madrid: Librería de Victoriano Suárez, 1927. Los tres primeros textos, y un comentario de los mismos, pueden verse también en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (ed.), *Textos Básicos de la historia Constitucional comparada*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988.

²⁰ Decreto de 15 de abril de 1931 del Gobierno provisional de la República, *Gaceta de Madrid*, nº 105, de 15 de abril de 1931, pp. 194-195. El texto de este Decreto en JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931*, op. cit., pp. 140-141 y BILBAO, Juan M^º, *Derechos Fundamentales*, vol. 5º de la mencionada colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978», Madrid: Iustel, 2013 (en prensa).

dictatoriales, contrario a los principios básicos de cultura jurídica»²¹— y restablecía la vigencia del de 1870.

El sometimiento del Estado al derecho quisieron llevarlo hasta sus últimas consecuencias los constituyentes de 1931 en la nueva Constitución republicana sobre todo de dos maneras: en primer lugar al vertebrar por vez primera en España una jurisdicción constitucional (sólo esbozada en 1873 y en el anteproyecto de 1929), según las pautas establecidas en la Constitución estadounidense de 1787, aunque pasadas por el tamiz kelseniano. En segundo lugar, al reconocer de una manera muy amplia los derechos individuales.

En lo que concierne al primer punto, el artículo 121 de la Constitución de 1931 atribuía al Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) jurisdicción en todo el territorio de la República para conocer del «recurso de inconstitucionalidad de las leyes», mientras que su artículo 100 señalaba que «cuando un Tribunal de Justicia haya de aplicar una ley que estime contraria a la Constitución, suspenderá el procedimiento y se dirigirá en consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales». Quedaban configurados, así, tanto el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad como el indirecto o incidental, a partir de los cuales el TGC actuaba como un *legislador negativo*, según había caracterizado a este tipo de órganos Hans Kelsen. Un jurista cuyo influjo se detecta de modo muy particular en la obra de Luis Recasens Siches, por ejemplo en su opúsculo *El poder constituyente (1931)*. Con tales preceptos se situaba a la Constitución, y no a la ley, en la cúspide del ordenamiento jurídico y se reforzaba la protección de los derechos reconocidos en el texto constitucional, como se verá más adelante²². Digamos ahora que, fieles a la noción de Estado de derecho, de raigambre kantiana, los Constituyentes de 1931 proclamaron en la nueva Constitución que España renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional así como el acatamiento del Estado español a las normas universales del derecho internacional.

En lo que concierne al reconocimiento de los derechos individuales, a partir de una radical concepción del principio de igualdad, los Constituyentes de

²¹ Decreto de 15 de abril de 1931 concediendo la amnistía de todos los delitos políticos, sociales y de imprenta, *Gaceta de Madrid*, n.º 105, de 15 de abril de 1931, p. 195. Este Decreto lo recoge Juan M^º BILBAO en la obra citada en la nota anterior.

²² Es particularmente extensa la bibliografía dedicada a estudiar la organización y funcionamiento de la justicia constitucional durante este período, entre la que destaca el libro de RUIZ LAPEÑA, Rosa M^ª, *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*, Barcelona: Bosch, 1982, y el reciente de BASSOLS COMA, Martín, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República. La primera experiencia de justicia constitucional en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010; así como, desde una perspectiva comparada, el de CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1987.

1931 suprimieron las distinciones y títulos nobiliarios (artículo 25), equipararon los hijos habidos dentro y fuera del matrimonio y admitieron la disolución de éste «por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges, con alegación en este caso de justa causa» (artículo 43), lo que abría la puerta al divorcio, que regularía la ley de 2 de marzo de 1932. Un año en el que se aprobó también otra ley que reconocía el matrimonio civil como única forma de matrimonio legal. El artículo 43 de la Norma Fundamental autorizaba también la investigación de la paternidad.

La Constitución reconocía, asimismo, el principio de legalidad penal, las garantías en caso de detención, las libertades de residencia y circulación, la inviolabilidad del domicilio y el secreto de la correspondencia, la libertad de elección de profesión, la libertad de industria y comercio, el derecho de petición, la libertad de expresión y de prensa, y la libertad de cátedra. Es preciso señalar que en 1932 se modificó el Código Penal de 1870, vigente desde la proclamación de la República, como queda dicho, entre otras cosas para abolir la cadena perpetua y la pena de muerte, aunque esta última se restableció poco después.

La Constitución republicana regulaba la libertad de conciencia y de cultos a partir de una estricta separación entre la Iglesia y el Estado. El artículo tercero señalaba: «el Estado español no tiene religión oficial». En el debate de este precepto Fernando de los Ríos, expresando el sentir mayoritario de la conjunción republicano-socialista, sostuvo que el «carácter aconfesional del Estado» estaba «absolutamente justificado» por cuanto éste «ni por su naturaleza jurídica, ni por su finalidad, ni por el postulado que hemos admitido en España, la libertad de cultos, puede ni debe hacer otra cosa que declarar su carácter aconfesional»²³.

Pero más que un Estado aconfesional, los constituyentes articularon un Estado laico, con un fuerte componente anticlerical, como se ponía de relieve sobre todo en el artículo 26 de la Constitución, que en el plazo de dos años obligaba a extinguir por ley el presupuesto del clero y facultaba a las Cortes a disolver la Compañía de Jesús e incautar todos sus bienes. En defensa de este artículo Manuel Azaña sostuvo la necesidad de implantar «el laicismo de Estado, con todas sus inevitables y rigurosas consecuencias», entre ellas la de impedir que la Iglesia siguiese gozando de los privilegios que le había respetado la monarquía y la Dictadura, sobre todo en materia de enseñanza, pues aunque era necesario «respetar la libertad de conciencia», era también imprescindible «poner a salvo la República y el Estado», amenazada por «la Iglesia de Roma» y, muy en

²³ «...Antes el dintel de la fe, de la creencia, de la emoción, del sentimiento [continuaba De los Ríos], el Estado no es que puede, es que debe mantenerse alejado y neutral; es decir, el Estado tiene que ser aconfesional». El texto de este discurso en *Escritos sobre democracia y socialismo*, edición y estudio preliminar de Virgilio Zapatero, Madrid: Taurus, 1974, pp. 337-338.

particular, por los jesuitas²⁴. El artículo 27, por su parte, exigía la autorización previa de Gobierno para las manifestaciones públicas del culto y ordenaba la secularización de los cementerios. Ambos preceptos se desarrollaban en la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas (1933), que transfería la propiedad de todos los bienes de la Iglesia Católica al Estado, «como personificación jurídica de la nación».

La aprobación de una legislación tan contraria a los sentimientos de buena parte de la población era un grave error político (como denunciaron con lucidez Alcalá Zamora y Miguel Maura²⁵), que además ponía de relieve que la mayoría de los republicanos, antes que liberales, eran jacobinos, prefiriendo la salud del Estado a las libertades individuales, muy en particular en materia de libertad religiosa y de educación.

Pero además de ampliar el contenido de los derechos civiles (veremos que también los políticos y los sociales), los constituyentes de 1931 reforzaron su protección desde el momento en que se recogían en una Constitución concebida como norma jurídica suprema, cuya reforma, según establecía su artículo 125, requería un procedimiento especial, distinto del legislativo ordinario, y que vinculaba a todos los poderes públicos, también a las Cortes, cuya labor legislativa se sometía al control del TGC, en los términos que señalaba el mencionado artículo 121 de la nueva Ley Fundamental. De este modo, se reforzaba el valor jurídico de todos los derechos reconocidos constitucionalmente, que pasaban a ser unos derechos fundamentales también en sentido jurídico, esto es, unos derechos creados, no por la ley, sino por la Constitución, y protegidos por ésta incluso frente al legislador, a diferencia de lo que había ocurrido bajo la vigencia de la Constitución de 1876. Buena parte de los derechos sociales, sin embargo, (aunque no toda, como se verá más adelante), carecían de eficacia jurídica directa mientras no fuesen regulados por el legislador y, por tanto, no podían ser invocados ante los Tribunales. En contrapartida, los derechos reconocidos en los artículos 25 a 42 gozaban de la protección directa de los jueces ordinarios e incluso de una garantía añadida, tomada del derecho mexicano: el «recurso de amparo», que se substanciaba

²⁴ AZAÑA, Manuel, *Discursos Políticos*, edición y prólogo de Santos Juliá, Barcelona: Crítica, 2004, pp. 115-119.

²⁵ Por supuesto, aquellos otros católicos más tibiamente republicanos convirtieron esta legislación anticlerical –muy en particular el artículo 26 de la Constitución, el más polémico de todos– en la punta de lanza contra la nueva Norma Fundamental. Ya en el debate de este precepto, José María Gil Robles había advertido que su partido no podía «aceptar este proyecto de Constitución» y que, «dentro de la legalidad» se opondría a él con firmeza una vez fuese aprobado, *apud* DE MEER, Fernando, *La Constitución de la II República*, *op. cit.*, pp. 139-140.

ante el mismo TGC, como señalaba el artículo 121, b del texto constitucional y regulaba de forma más detenida la Ley Orgánica del TGC, que se aprobó el 14 de junio de 1933²⁶.

Pero esta manera de concebir los derechos no sólo contrastaba con la canovista, sino también con la que habían sustentado los autores de la Constitución de 1869 y del proyecto constitucional de 1873 a partir de la idea de unos derechos «naturales» e «ilegislables». A este respecto, Jiménez de Asúa, en el mencionado discurso de presentación del proyecto de Constitución, sostuvo que la Comisión que lo había redactado no había pretendido hacer una «declamación de derechos» del hombre, «que provenían de un derecho natural hundido para siempre», sino una auténtica «declaración de derechos» positivos, para lo que no bastaba «con ensanchar los derechos», sino que era preciso darles «garantías seguras», como «la regulación concreta y normativa», «los recursos de amparo y las jurisdicciones propias para poder hacerlos eficaces». Abundando en estas tesis, dos años más tarde Álvaro de Albornoz –primer Presidente del TGC– sostuvo que «el derecho a la vida, el derecho a la libertad...no existen si no hay un Estado que los garantice. Todo eso, pues, de derechos anteriores, superiores e inalienables, etc., es pura fraseología liberal de otra época. Yo no participo de ella»²⁷.

Debe tenerse también en cuenta, por último, que el artículo 42 de la Constitución concretaba con mayor precisión que el artículo 17 de la Constitución de 1876 la suspensión de las garantías constitucionales por parte del Gobierno y de las Cortes. Este precepto, en efecto, señalaba que las garantías del detenido, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de expresión y de prensa, los derechos de reunión, manifestación y asociación, podían ser suspendidos, total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él, por decreto del Gobierno cuando así lo exigiese «la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad». Correspondía a las Cortes resolver sobre esa suspensión y, en caso de que estuviesen cerradas, el Gobierno debía convocarlas para que se

²⁶ Ley de 14 de junio de 1933 del Tribunal de Garantías Constitucionales, *Gaceta de Madrid*, n.º 181, de 30 de junio de 1933, p.2331-2441. El texto de esta ley, sus antecedentes y un riguroso comentario de la misma puede verse en el citado libro de BASSOLS COMA, Martín, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República*, así como en el también citado libro de Juan M^a BILBAO, con un comentario de la misma en su Estudio preliminar. La innovación que supuso la Constitución de 1931 en la protección de los derechos fundamentales, es subrayada por Francisco TOMÁS Y VALIENTE en su artículo «Los Derechos Fundamentales en la Historia del Constitucionalismo Español», recogido en su libro *Códigos y Constituciones (1808-1978)* (1989), incluido en *Obras Completas de Francisco Tomás y Valiente*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, vol. III, pp. 2023 y ss.

²⁷ *Apud*, GARCÍA SANTOS, Juan F., *Léxico y Política de la Segunda República*, Salamanca: Universidad de Salamanca, 1980, p. 441.

pronunciasen sobre este particular en el plazo máximo de ocho días, de lo contrario se reunirían automáticamente al noveno. Si las Cortes estuvieran disueltas, el Gobierno debería dar cuenta inmediata de la suspensión de los derechos a la Diputación Permanente. El plazo de la suspensión de las garantías constitucionales no podría exceder de treinta días, salvo que las Cortes, o su Diputación Permanente, autorizasen al Gobierno a prorrogarlo. Añadía este precepto que en el supuesto de que se suspendiesen las garantías constitucionales entraría en vigor la Ley de Orden Público.

Una ley que se aprobó en julio de 1933, bajo el Gobierno Azaña, con unos resultados desde entonces no mucho mejores para el ejercicio de los derechos suspendidos que bajo la vigencia de la Ley para la Defensa de la República. Una ley esta última, aprobada por el procedimiento de urgencia en octubre de 1931, que había restringido los derechos de huelga, reunión y manifestación y sobremanera la libertad de expresión y de prensa, en particular cuando se tratase de hacer apología del régimen monárquico. (Esta última restricción fue especialmente criticada en las Cortes Constituyentes por Royo Villanova, del Partido Agrario, en polémica con Azaña). A pesar de que la aplicación de esta ley dio lugar a no pocos atropellos en el ejercicio de los mencionados derechos y de que contradecía lo dispuesto en la Constitución de 1931, la Disposición Transitoria Segunda de la Norma Fundamental permitió a las Cortes Constituyentes prolongar su vigencia hasta octubre de 1933, en que fue sustituida por la mencionada Ley de Orden Público. En realidad, la preservación del orden público sin renunciar a las libertades constitucionales continuó siendo una asignatura pendiente del programa modernizador de la II República, en parte explicable por el ambiente social y políticamente tan conflictivo en que ésta hubo de desarrollarse.

Pero además de un Estado de derecho, sin duda no poco imperfecto, sobre todo en la práctica, los constituyentes de 1931 quisieron vertebrar también un Estado democrático. La nueva Constitución definía a España como una «República democrática de trabajadores de toda clase», atribuía la soberanía al pueblo y, en lo que concierne a los derechos políticos, además de los derechos de reunión y manifestación, destacaba la regulación del derecho de asociación en el artículo 39 de la Constitución, al incluir, por primera vez en nuestra historia constitucional, el derecho a formar parte de un sindicato. Un derecho que regularía la Ley de Asociaciones Profesionales en 1932. Pero la novedad más importante era el reconocimiento del sufragio femenino, activo y pasivo, en el artículo 36 de la Norma Fundamental. Una medida que suscitó una apasionada polémica en las Cortes y que permitió que las mujeres votasen por vez primera en las elecciones municipales de abril de 1933 y en las legislativas de noviembre de ese mismo año, que dieron el triunfo a la CEDA y al Partido

Radical²⁸. En aras de la democracia la Constitución suprimía el Senado y reconocía, también por vez primera, el referéndum y la iniciativa legislativa popular. El Estado monárquico y dictatorial, daba paso, así, a un nuevo Estado democrático y republicano.

Un Estado, además, con una decidida vocación social. Quizá en este punto, más que en ningún otro, los constituyentes acogieron con mayor nitidez las tendencias constitucionales más vanguardistas de la época, encarnadas en la Constitución mexicana de 1917 y en la de Weimar, y se distanciaban netamente del constitucionalismo español y europeo del siglo XIX. El Capítulo II del Título III de la Constitución de 1931 (que llevaba el rótulo «Familia, Economía y Cultura»), consagraba una concepción intervencionista del Estado y reconocía un conjunto de derechos económico-sociales, en coherencia con los programas del liberalismo social y del socialismo democrático en los que se basó la filosofía política de los constituyentes republicanos, según queda dicho. Así, por ejemplo, el artículo 43 de la Constitución señalaba que «el Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia». «Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño [proclamaba el 44 está subordinada a los intereses de la economía nacional]. De acuerdo con esta Constitución, la propiedad privada, que ya no se concebía como un derecho individual, podía «ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social» e incluso «ser socializada»; el Estado podía «intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigiere la nacionalización de la producción y los intereses de la economía nacional» (artículo 44); «La República [sancionaba el 46] asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección de la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas...». Por su parte, el artículo 48 establecía que a la legislación republicana correspondería «facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza», que este precepto declaraba «gratuita y obligatoria» en su primer escalón, esto es, la «primaria».

Estas disposiciones se fueron concretando –en algún caso dando lugar a incluso auténticos derechos subjetivos, exigibles antes los Tribunales– en diversas leyes, como la que regulaba la jornada laboral, la de colocación obrera y

²⁸ Sobre el sufragio femenino merece la pena leer lo dicho por Clara CAMPOAMOR, su principal defensora, en *Mi pecado mortal. El voto femenino y yo*, Madrid: Librería Beltrán, 1936, así como el libro de Margarita NELKEN, *La mujer ante las Constituyentes*, Madrid: Editorial Casto, sin fecha, además del Estudio preliminar de Miguel Ángel PRESNO a su citado libro *Leyes Electorales*.

la de Contratos de Trabajo, que se aprobaron antes de la entrada en vigor de la Constitución, o la de Reforma Agraria, que se aprobó al año siguiente.

La forma de gobierno del nuevo Estado republicano estaba en consonancia con el «parlamentarismo racionalizado» de entreguerras, según la expresión que había empleado Boris Mirkin-Guetzevicht en 1928²⁹, en virtud del cual la Constitución de 1931 regulaba de forma detallada los mecanismos destinados a exigir por parte de las Cortes la responsabilidad del Gobierno, la penal y la política, como el voto de censura, del que se ocupaba el artículo 64 de la Constitución. Este precepto requería para ese propósito la firma de cincuenta Diputados, que esa propuesta fuese motivada, que entre la presentación del voto de censura y el comienzo de su discusión mediasen cinco días y, en fin, que para aprobarlo fuese necesaria la mayoría absoluta de los miembros de las Cortes. Una regulación que —completada por el extenso artículo 119 del Reglamento parlamentario de 1934³⁰— pretendía, al igual que otras europeas de la época, propiciar un uso prudente y responsable de este poderoso instrumento de control parlamentario

En la práctica, no obstante, de poco sirvieron estas cautelas. Es preciso tener en cuenta que el artículo 75 de la Constitución —cuyo contenido dio lugar a muy dispares interpretaciones doctrinales— señalaba que el Presidente de la República, elegido por un sistema semiindirecto, debía separar a los Ministros si las Cortes les negaban de modo explícito su confianza. Se trataba, pues, de un «voto de desconfianza», que en la práctica sustituyó y anuló el voto de censura previsto en el artículo 64. Así, en efecto, el 3 de octubre de 1933, Alcalá-Zamora se vio obligado a destituir al primer Ministro Lerrox como consecuencia de un «voto de desconfianza» interpuesto por las Cortes a tenor del artículo 75 y no mediante un voto de censura previsto en el 64. Se trató, en todo caso, de la única caída gubernamental por medios parlamentarios. Las demás crisis ministeriales se produjeron por discrepancias entre el Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno, cuyas competencias no delimitaba muy correctamente la Constitución, como ocurría con la facultad de disolver las Cortes, o bien por disensiones internas de los partidos que formaron las sucesivas coaliciones ministeriales. Unas disensiones que venían propiciadas en no pequeña medida por la extrema atomización del sistema de partidos imperante durante la Segunda República.

²⁹ En su influyente libro MIRKINE-GUETZEVICHT, Boris, *Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, que traduciría al español en 1934 Sabino Álvarez-Gendín para la madrileña editorial Reus.

³⁰ Cuyo texto puede verse en *Reglamentos Parlamentarios*, a cargo de Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, volumen III de la citada colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978», Madrid: Iustel, 2012.

III. EL ESTADO «INTEGRAL» Y LAS AUTONOMÍAS REGIONALES

El Estado que edificaron los constituyentes republicanos se definía en el artículo primero de la Constitución no sólo como una «República de trabajadores de toda clase», sino también como un «Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones». Con el concepto de «Estado integral», tomado sobre todo de Hugo Preuss, como luego se verá³¹, se pretendía huir tanto del Estado unitario, asociado al viejo y denostado constitucionalismo monárquico, como del federalismo pimargalliano, cuyos planteamientos no podían disociarse del recuerdo del cantonalismo de 1873, todavía vivo en la memoria. Fórmulas ambas, la unitaria y la federal, que la mayoría de los Constituyentes consideraron caducas³², creando un *tertium genus*, que más tarde se llamaría Estado regional en Italia o Estado autonómico, o de las autonomías, en España³³.

En realidad, ocho días antes de que se reunieran las Cortes constituyentes, Ángel Osorio y Gallardo, en su calidad de presidente de la Comisión jurídica Asesora, en el escrito que precedía al anteproyecto de Constitución remitido el 6 de julio al ministro de Justicia, había señalado que, ante el hecho indudable de que en algunas regiones españolas habían «surgido o apuntan anhelos de personalidad autónoma, en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con apasionamiento tan considerable, que el cerrar los caminos a su expansión sería, sobre una injusta negación del sentido de libertad, una insigne torpeza política», la Comisión, «en vez de inventar un federalismo uniforme y teórico» (un

³¹ Aunque quizá tampoco fueron ajenos a ese concepto Rudolf Smend y Hermann Heller, como recuerda Francisco TOMÁS Y VALIENTE en «El *Estado integral*: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», recogido en su citado libro *Códigos y Constituciones (1808-1978)* (1989) e incluido en sus también citadas *Obras Completas*, vol. III, especialmente pp. 2048-2054.

³² En el poco aleccionador recuerdo de la experiencia federal de 1873 en 1931, insiste Ignacio OLÁBARRI GORTÁZAR, La cuestión regional en España (1808-1939). En VV.AA., *La España de las autonomías. (Pasado, presente y futuro)*, Madrid: Espasa-Calpe, 1981, t. I, pp. 198-199.

³³ De la fórmula del Estado integral y del desarrollo de la autonomía catalana se ocupó muy tempranamente Gaspare AMBROSINI en *Autonomia Regionale e Federalismo*, Roma: Edizione Italiani, 1933, pp. 55-92. Este autor tendría muy en cuenta el modelo republicano español en el informe que, como diputado, presentó a la Asamblea Constituyente de 1947, encargada de elaborar la vigente Constitución italiana. Este informe, junto al estudio antes citado sobre el Estado integral y la autonomía catalana, se publicó más tarde en *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione Italiana*, Bolonia: Zanichelli editrice, 1957, pp. 16-45. En lo que concierne a España, de las similitudes y diferencias entre la Constitución de 1931 y la vigente de 1978 en lo que atañe a la organización territorial del Estado, me ocupo en *La Constitución de 1978 en la historia constitucional española*, recogido en mi citado libro *Política y Constitución en España*. Resultan de mucho interés las reflexiones de Santiago MUÑOZ MACHADO en su reciente *Informe sobre España (Repensar el Estado o destruirlo)*, Barcelona: Crítica, 2012.

federalismo «arbitrario», que «no apetece la generalidad del pueblo»), se había decantado por «facilitar la formación de entidades que, para alcanzar una autonomía mayor o menor, habrán de encontrar como arranque su propio deseo». Ahora bien, si se rechazaba el federalismo, la Comisión Asesora, por boca de su presidente, precisaba que no se había pensado tampoco «en simples mancomunidades provinciales de tipo administrativo», pues, como señalaba el artículo 3º del anteproyecto constitucional, «las futuras entidades autónomas» lo serían «para fines administrativos o políticos». En pocas palabras: ni federalismo, al estilo de la Primera República Española, ni mera descentralización administrativa, como se había llevado a cabo en Cataluña durante los últimos años de la Restauración, sino algo nuevo: un Estado, cuya naturaleza y denominación estaba entonces por determinar, con regiones políticamente autónomas, que, una vez constituidas, «fijarán por sí mismas su régimen interior en las materias de su competencia»³⁴.

Este Estado, tan alejado del federalismo como de la mera descentralización administrativa, pasará a denominarse en la Constitución, como queda dicho, un «Estado integral». En el mencionado discurso de presentación del proyecto de Constitución, pronunciado el 27 de agosto, el presidente de la Comisión constitucional, Luis Jiménez de Asúa, sostuvo que la Comisión deliberadamente no había querido proclamar en la Carta Magna que España era una República federal, «porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica», como se ponía de relieve en la Constitución alemana de 1919, que ponía en planta un Estado que no era ni lo uno ni lo otro, sino un «Estado integral». Insistía Jiménez de Asúa en que si «el Estado unitario estaba en franco *crack* desde el comienzo de la presente centuria» y sobre todo después de la Gran Guerra, debido al «enorme volumen de menesteres que caen sobre él», al mismo tiempo «tampoco puede el sistema federal ofrecernos bases teóricas y prácticas; el sistema sinalagmático de pacto que ilustró Pi y Margall hoy no se recibe ni por la práctica, ni tampoco ha llegado a cuajar el sistema orgánico». Frente a esas dos alternativas, Hugo Preuss —«ese gran talento que vio cerradas todas las vías oficiales por la incomprensión de Gierke y Jellinek, representantes del oficialismo de Alemania»— había «fijado, con su mente poderosa y elegante, las doctrinas del Estado integral» y había «intentado llevarlas a la Constitución, obra suya de 1919», aun cuando no lo había «logrado por entero». Pues bien, como continuaba Jiménez de Asúa, «esto es lo que ha querido hacer la Comisión: un Estado integral. Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral, en el que son compatibles,

³⁴ Apud JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931*, op. cit., pp. 165-166.

junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible en ese sistema integral que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y progreso»³⁵.

Unas tesis que, ese mismo 27 de agosto, apoyó Claudio Sánchez Albornoz, representante de Acción Republicana, quien, tras recordar que España había sido siempre «una y múltiple», insistió en que la República, coherentemente, debía vertebrar el Estado «con esa variedad en la unidad». Pero, habida cuenta del rechazo del funesto unitarismo y de la crisis de la idea federal, era menester implantar un «Estado integral autonómico»³⁶. Con lo que se ponía de relieve que socialistas y una de las principales minorías republicanas, cuyo máximo dirigente era Manuel Azaña, coincidían en la concepción de la República como «Estado integral».

Sin embargo, la definición de la República como Estado integral no figuraba en ningún precepto del proyecto constitucional, Se añadió más tarde al primitivo artículo 1º, que se limitaba a decir: «España es una República democrática. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo». Exactamente ese añadido, que no fue el único que sufrió ese artículo, se llevó a cabo en una agotadora sesión parlamentaria durante la noche del 25 al 26 de septiembre, en la que se rechazó una enmienda a favor de definir como federal la República y otra, respaldada por José Ortega y Gasset, que prefería denominarla «de tendencia federalizante». Pero el párrafo que ahora interesa, esto es, el que señalaba que «la República española constituye un Estado integral, que hace posible la autonomía de municipios y regiones», no llegó como tal discutirse ni nadie la defendió de manera explícita en esa sesión, como se pone de relieve en el Diario de Sesiones de esos dos días (que ocupa casi un centenar de páginas). Lo que, en cambio, si suscitó un inacabable debate esa larga noche fue el «hecho diferencial catalán», el Estatuto y la lengua de Cataluña, la soberanía, su concepto y su sujeto, la autonomía y el futuro reparto de competencias entre el Poder central y las regiones³⁷.

³⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 27 de agosto de 1931, nº 28, pp. 645. Nicolás PÉREZ SERRANO señalaría que en la definición de España como Estado integral tuvo una notable influencia sobre Jiménez de Asúa «el culto profesor Miguel Cuevas», su asesor personal, junto al propio Pérez Serrano, según se ha dicho. *Cfr. La Constitución Española, op.cit.*, pp. 62-63. A Pérez Serrano, en cambio, esa definición no le convenía por su imprecisión y por eludir, más que resolver, el problema del encaje de las regiones con más vocación de autogobierno en el seno de la República.

³⁶ Su discurso completo en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, nº 38, pp. 652-657.

³⁷ Un comentario de esta decisiva sesión parlamentaria en el citado artículo de TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *El Estado integral, op. cit.*, pp. 2046-2048, y en el también citado libro de JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931, op. cit.*, pp. 221-320.

Es preciso tener en cuenta que el 14 de abril, el mismo día, aunque un poco antes, de la proclamación de la Segunda República en la Puerta del Sol madrileña, Companys, interpretando a su manera lo que se había acordado en el ya mencionado «Pacto de San Sebastián» y espoleado por el triunfo de Esquerza Republicana en las elecciones, había proclamado en el Ayuntamiento de Barcelona la República Federal Española, mientras que Francesc Macià, una hora después y desde el mismo lugar, proclamó el «Estat catalá» en el marco de la «Federació de Repúbliques Ibèriques», lo que produjo la lógica alarma en el Gobierno de Madrid. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que el 14 de agosto Macià, ahora como Presidente provisional de la Generalitat –una institución restablecida por aquel Gobierno con el propósito de amortiguar el impacto de esta última proclamación³⁸–, había entregado a Niceto Alcalá Zamora el proyecto de Estatuto de autonomía para Cataluña. Este proyecto, elaborado por una ponencia designada por la Generalitat y plebiscitado el 2 de agosto, definía a Cataluña en su artículo primero como «un Estado autónomo dentro de la República española». Las Cortes españolas decidieron que la propia Comisión constitucional elaborase un dictamen sobre el proyecto de Estatuto, que se debatió en el pleno de las Cortes a la vez que el proyecto de Constitución, en contra de lo que la mayoría de éstas y del Gobierno hubiese querido. El debate constitucional, y en particular el de la organización territorial del estado, la cuestión más batallona, junto a la religiosa, se cruzó, así, con el debate del Estatuto catalán y, en rigor, condicionó todo su desarrollo³⁹.

De acuerdo con el Estado integral, los artículos 8, 11 y 12 de la Constitución permitían que aquella provincia o provincias limítrofes cuya voluntad autonómica quedase objetivamente demostrada tras la superación de determinados requisitos –la aprobación de la mayoría de los municipios que comprendieran las dos terceras partes del censo electoral y el plebiscito favorable de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo electoral de la región, además de la aprobación final de las Cortes mediante ley– pudiesen hacerse cargo, sin

³⁸ El restablecimiento de la Generalitat se acordó en una entrevista en Barcelona entre Macià y tres ministros del Gobierno de Madrid: Nicolau D’Olwer, Marcelino Domingo y Fernando de los Ríos. *Cfr.* VARELA, Santiago, *El problema regional, op. cit.*, p. 21, nota 3 y JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931, op. cit.*, pp. 32-33.

³⁹ «Aunque presentado antes de iniciarse el debate constitucional, los constituyentes trataban de que el Estatuto (de Cataluña) se ajustara a los términos de la Constitución, y no al revés, que ellos hubiera de ajustarse a los términos del Estatuto. No se ajustaron, pero no por eso dejaron de tenerlo a la vista en sus deliberaciones», JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931, op. cit.*, p. 49. Este mismo autor añade que la aprobación del título I de la Constitución de 1931, que organizaba territorialmente el nuevo Estado, «podría entenderse como primera fase de un proceso constituyente que sólo culminará cuando el 21 de septiembre de 1932 quede aprobado por el Parlamento español el Estatuto de la primera región autónoma de la República», p. 79.

que la Constitución especificase el alcance del autogobierno ni desde un punto de vista institucional ni financiero, de un conjunto de materias cuya competencia delimitaban los artículos 14, 15, 16, 18, 19, 20 y 21, según un criterio cuatripartito: a) materias exclusivas del Estado, b) materias sobre las que éste legislaba y cuya legislación las regiones autónomas podrían ejecutar, c) materias exclusivas de estas últimas, y d) las restantes materias, que se reputaban del Estado, aunque éste pudiese transferirlas a las regiones mediante ley. La Constitución prohibía además la federación de las regiones autónomas (art. 13), señalaba que en éstas no podía regularse materia alguna «con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles», y abría la puerta en el artículo 22 a la renuncia a la autonomía por parte de la provincia o provincias que hubiesen accedido a ella, si así lo decidiesen la mayoría de los ayuntamientos y las dos terceras partes, por lo menos, de los electores inscritos en el censo de la provincia.

Aunque no procede aquí y ahora examinar de manera más pormenorizada el reparto competencial⁴⁰, sí resulta conveniente decir unas palabras sobre uno de los asuntos que más se debatió en las Cortes Constituyentes: el régimen jurídico de las lenguas regionales, asunto indisociable de la regulación de la enseñanza. A este respecto, es preciso tener en cuenta que al poco de proclamarse la República, un decreto de 29 de abril de 1931 había derogado la prohibición del uso del catalán en las escuelas primarias, ordenada por la Dictadura primumriverista, y disponía que la enseñanza se impartiese en la lengua materna⁴¹. Pues bien, el artículo cuarto del proyecto constitucional establecía: «El castellano es el idioma oficial de la República, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconocen a las diferentes provincias o regiones». Tras un interesantísimo y apasionado debate que tuvo lugar el 18 de septiembre (en el que intervinieron, entre otros muchos diputados, los gallegos Castelao y Otero Pedrayo, los catalanes Alomar y Xirau, y los vascos Leizaola y Unamuno, este último, elegido diputado independiente por Salamanca, para apoyar una enmienda, finalmente aprobada, en virtud de la cual a nadie se podía «imponer el uso de ninguna lengua regional») se decidió que el artículo volviese a redactarlo la Comisión constitucional. En la maratónica sesión del 25 al 26 de ese mismo mes, ese precepto quedó redactado así: «El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones. Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie

⁴⁰ Me remito al citado libro de CHERNICERO DÍAZ, Carlos Alberto, *El Estado integral en la Constitución de la II República*, op. cit., pp. 66 y ss.

⁴¹ El texto de este decreto en *Gaceta de Madrid*, nº 120, de 30 de abril de 1931, pp. 413-414. Lo reproduce Juan M^a BILBAO en su citado libro.

se le podrá exigir el conocimiento ni el el uso de ninguna lengua regional». No obstante, el artículo segundo del Estatuto de Cataluña, aprobado por las Cortes el 15 de septiembre de 1932, después de declarar que el catalán era, como el castellano, lengua oficial en esa parte del territorio nacional, reconocía a todos los ciudadanos allí residentes el derecho a elegir el idioma oficial que prefiriesen «en sus relaciones con los Tribunales, Autoridades y funcionarios de todas clases, tanto de la Generalidad como de la República».

Por otro lado, el artículo 50 de la Constitución, ampliamente debatido, con importantes discursos de Azaña y Sánchez Albornoz, permitía a las regiones autónomas organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedían en sus Estatutos, aunque añadía que era «obligatorio el estudio de la lengua castellana», que debía usarse también «como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas». Según este mismo precepto, el Estado podía mantener o crear en esas regiones «instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República», y al Estado correspondía ejercer en todo el territorio nacional «la suprema inspección» para verificar el cumplimiento de la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, de la libertad de cátedra y de la laicidad de la enseñanza en todos sus niveles (principios reconocidos en el artículo 48), así como de la exclusiva potestad del Estado, reconocida en el artículo 49, para expedir títulos académicos y profesionales y establecer las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos, aun en los casos en que los certificados de estudios procediesen de centros de enseñanza de las regiones autónomas⁴².

Como es bien sabido, sólo Cataluña, el País Vasco y Galicia llegaron a aprobar sus respectivos Estatutos de Autonomía⁴³, siendo la primera la única que antes del 18 de julio de 1936 pudo poner en planta sus instituciones autonómicas: Parlament, President de la Generalitat y Consell Executiu, aunque en enero de 1935 el Gobierno suspendió la vigencia del Estatuto tras la rebelión de la Generalitat en octubre del año anterior y no volvió a restablecerse hasta la victoria del Frente Popular en febrero de 1936⁴⁴.

⁴² En consonancia con estos artículos, se aprobó el artículo 7 del Estatuto de Cataluña, en el que, entre otras cosas, se contemplaba la posibilidad de que la Generalitat propusiese al Gobierno de la República dotar a la Universidad Barcelona de un régimen de autonomía y estar regida por un patronato que ofreciese «a las lenguas y a las culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para profesores y alumnos».

⁴³ Sus textos los recojo en el mencionado libro *Constituciones y Leyes Fundamentales*.

⁴⁴ Sobre el Estatuto catalán, *vid.* GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938): Documents*, Barcelona: Curial, 1974 (traducción castellana en 1979), y GERPE LANDÍN, Manuel, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona: Edicions 62, 1977.

La aprobación del Estatuto vasco no tuvo lugar hasta el 5 de julio de 1936, pese a que las gestiones para su aprobación habían comenzado ya al poco de proclamarse la República. Tardanza que se explica en gran medida por el recelo que la autonomía vasca, auspiciada por un partido de tan acendrado catolicismo como el PNV, suscitaba entre los partidos republicanos y el PSOE (es bien conocido el temor de Prieto a que el País Vasco se convirtiese en un «Gibraltar vaticanista»), pero también en la no menos católica CEDA, que desde el Gobierno, además de promover y conseguir la mencionada suspensión del Estatuto catalán, retrasó la aprobación del Estatuto vasco⁴⁵.

En realidad, es preciso subrayar que la autonomía regional *tout court* suscitó un considerable recelo entre todos los partidos de ámbito nacional, desde el PSOE a la CEDA (que tenía en Cataluña y el País Vasco su menor implantación, por el influjo en esos territorios de la Lliga Regionalista y del PNV, respectivamente), pasando por los republicanos, temerosos todos ellos de que en los territorios que la obtuviesen se debilitasen todavía más el poder de esos partidos, aunque formalmente no lo reconociesen así y se escudasen en los peligros que acarrearía debilitar la presencia del Estado central en las regiones autónomas⁴⁶.

En lo que concierne al Estatuto Gallego, su *iter* fue mucho más complicado. El anteproyecto lo aprobaron los ayuntamientos gallegos el 19 de diciembre de 1932 y, sólo tras la victoria del Frente Popular, se plebiscitó el 5 de junio de 1936. El Estatuto se remitió al Presidente de las Cortes el 15 de julio de 1936. Durante la Guerra Civil se dio por perdido, pero apareció el expediente en Barcelona y las Cortes reunidas el 8 de febrero de 1938 tomaron

⁴⁵ Sobre el Estatuto vasco: CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *El Estatuto Vasco. El Estatuto regional y el proceso estatutario*, San Sebastián: Haramburu, 1976; DE LA GRANJA SAINZ, José Luis, *El Estatuto vasco de 1936. Sus antecedentes en la República, su aplicación en la Guerra Civil*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988; y CORCUERA ATIENZA, Javier, *El Estatuto Vasco durante la Segunda República. Foralidad y autonomía regional*, en Luis Castells Arteché y Arturo Cajal Valero (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid: Marcial Pons, 2009.

⁴⁶ Insiste en este punto Santiago VARELA en su citado libro *El problema regional*, pp. 32 y ss., quien señala que en el caso del PSOE sus reticencias hacia la autonomía catalana se explicaban en gran medida por el hecho de que el reforzamiento de ésta aumentaría el influjo de Esquerra Republicana, en mejor sintonía con la CNT que con la UGT, sobre el movimiento obrero en Cataluña. Subraya este autor el «circulo vicioso en que la política española se movía desde comienzos del siglo: la cuestión regional determinaba una ruptura más del sistema de partidos con la aparición y desarrollo de los partidos regionalistas bien diferenciados de los del resto de España, pero, al mismo tiempo, eran precisamente esas rupturas y esas diferencias las que dificultaban la adopción de decisiones dirigidas a una solución política del problema...El intento de salida (de ese círculo) ...estuvo subordinada en buena parte a la existencia, o no, de acuerdos políticos en otras esferas ajenas a la estrictamente regional», pp. 45-46.

constancia de su existencia. En una sesión de las Cortes celebrada en México el 9 de noviembre de 1945 se nombró la Comisión del Estatuto Gallego y fue aprobado⁴⁷.

IV. LA GUERRA CIVIL Y EL RETORNO AL CENTRALISMO

Como se acaba de ver, los constituyentes de 1931 adoptaron algunas decisiones, señaladamente en materia religiosa, pero también en lo relativo a la organización territorial y al derecho de propiedad, no sólo opuestas a lo que deseaban los escasos diputados abiertamente anti-republicanos y a lo que propugnaban aquellos otros, mucho más numerosos, cuando menos ambiguos ante el nuevo régimen, como los seguidores de Gil Robles, sino también contrarias a lo que sustentaban algunos políticos de centro o de centro-derecha tan destacados como Niceto Alcalá-Zamora y Gabriel Maura, en este caso no opuestos a las autonomías regionales y cuya contribución al advenimiento del nuevo régimen era indudable. Esta circunstancia explica que el 5 de julio de 1935 el Gobierno de Alejandro Lerroux –salido de las elecciones de 19 de noviembre de 1933, que dieron el triunfo a la coalición entre la CEDA y el partido Radical, poniendo fin al llamado «Bienio Reformista» o azañista– remitiese a las Cortes un proyecto de reforma constitucional⁴⁸, auspiciado por el propio Presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, y redactado en gran medida por el ministro y catedrático de Derecho Civil Joaquín Dualde⁴⁹, que en parte recogía lo previsto en el comentado anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora. De acuerdo con lo dispuesto en el procedimiento especial de reforma establecido en el artículo 125 de la Constitución, el Gobierno proponía en un primer lugar, lo que es sin duda muy revelador de la importancia que se le concedía a este asunto, modificar algunos preceptos relativos a la estructura territorial del Estado con el propósito de reforzar el poder central. Además se proponía revisar los polémicos artículos 26 y 27 con vistas a atenuar su marcado carácter anticlerical, así como la regulación del matrimonio con el propósito de restringir el derecho de divorcio. Se pretendía, asimismo, alterar el estatuto constitucional

⁴⁷ Sobre el Estatuto Gallego: VILAS NOGUEIRA, Xosé, *O Estatuto Galego*, A Coruña: Edicións do Ruedo, 1975, y BOZZO, Alfonso, *Los partidos políticos y la autonomía en Galicia. 1931-1936*, Madrid: Akal editor, 1976.

⁴⁸ Cuyo texto recojo en mi citado libro *Constituciones y Leyes Fundamentales*.

⁴⁹ Así lo sostiene Rodrigo FERNÁNDEZ CARVAJAL en *Síntesis de Historia Constitucional de España*, Murcia: Facultad de Derecho de Murcia, 1972, p. 10. De la reforma constitucional de 1935 se ocupa Joaquín TOMÁS VILLAROYA en *El Presidente Alcalá-Zamora y el proyecto de reforma constitucional de 1935*, «Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol», n° 2, Valencia, 1976.

de la propiedad privada con el deseo protegerla mejor frente a las nacionalizaciones y expropiaciones sin previa indemnización. El proyecto de reforma planteaba también restablecer el Senado y modificar la posición del Presidente de la República, del Gobierno y del Tribunal de Garantías Constitucionales, con la posibilidad incluso de suprimir este último órgano en caso de incorporar el Senado a la nueva arquitectura constitucional.

Pero este proyecto, sin duda muy ambicioso, cuya aprobación implicaba la disolución de las Cortes ordinarias y la convocatoria de otras Cortes de reforma, no llegó a aprobarse. La caída de Lerroux el 20 de septiembre de 1935 y su sustitución por Chapaprieta supuso que la atención del Gobierno se centrara más en la economía que en una incierta reforma constitucional.

Una reforma que nunca se llevó a cabo durante la II República, ni mucho menos durante la Guerra Civil que estalló a partir de la sublevación militar de 18 de julio de 1936, puesto que si en el bando republicano la revisión constitucional carecía de sentido en plena guerra, en el bando franquista de lo que se trató fue pura y simplemente de derogar la Ley Fundamental de 1931 y buena parte de las leyes e instituciones que se habían puesto en planta bajo su vigencia, como los Estatutos de Autonomía y las instituciones de autogobierno catalanas y vascas.

Ya durante la Segunda República las fuerzas que acabaría destruyéndola apostarían por sustituirla por un Estado que, además de totalitario, debía ser no sólo unitario, sino uniforme y, por tanto, opuesto al reconocimiento jurídico de las regiones, al entender que tal reconocimiento era la antesala de la destrucción de la unidad de España. Más que un nuevo Estado se pretendía un «Estado Nuevo», como subrayaría Onésimo Redondo en 1933, concebido como «instrumento político para forjar y mantener la España grande, libre y única a cuya conquista vamos»⁵⁰. En el Manifiesto que el Bloque Nacional dio a conocer en *El Pensamiento Navarro*, el 8 de diciembre de 1934, poco después de la revolución de octubre, se hacía patente con gran claridad el tipo de Estado que defendía una buena parte de la extrema derecha española (Renovación Española, la Comunión Tradicionalista, el Partido Nacionalista Español) durante la II República. Entre otras características, ese Estado debía ser un Estado centralizado, que defendiese «a vida o muerte» y exaltase de forma «frenética» «la unidad española, que la Monarquía y el pueblo labraron juntos a lo largo de quince siglos». Un Estado capaz de hacer frente a «toda ponzoña marxista y separatista», fiel al sentimiento nacional genuino, «secuestrado por una Constitución antiespañola

⁵⁰ *Apud*, REBOLLO TORIO, Miguel A., *El lenguaje de la derecha en la Segunda República*, Valencia: Fernando Torres editor, 1974, p. 58.

en espíritu y letra», e inspirado en los principios de «unidad, continuidad, jerarquía, competencia, corporación y espiritualidad»⁵¹.

Y, en efecto, entre otros rasgos, en los que ahora no interesa ni siquiera mencionar, el Estado franquista se caracterizó por ser un Estado nacionalista, que concebía a España como una «unidad de destino en lo universal». Un concepto tomado del segundo de los «26 puntos» de la Falange, «norma programática del Estado», y que se plasmó en el artículo primero de la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958). Esta idea de España se concretó jurídicamente en un Estado extremadamente centralista, cuyo primer «fin fundamental», como señalaba la Ley Orgánica del Estado (1967), era defender «la unidad entre los hombres y entre las tierras de España» y la «integridad» de la Nación. Este Estado, desconocedor de la región como entidad jurídica, negaba incluso la autonomía administrativa de las provincias y municipios. A los Gobernadores Civiles, que eran a la vez los Jefes Provinciales del Movimiento, y a los Presidentes de las Diputaciones los nombraba el poder ejecutivo, al igual que a los Alcaldes, así como a los Rectores de Universidad. En este punto, el nuevo régimen no sólo se separaba del «Estado integral» republicano, sino incluso del regionalismo fuerista defendido por el carlismo, aunque como concesión a esa corriente, que había desempeñado un papel relevante en el «Alzamiento» del 36, se reconoció el carácter foral de las Diputaciones de Navarra y Álava⁵².

⁵¹ Firmaban este Manifiesto, entre otros, el duque de Alba, el doctor Albiñana, Juan Antonio Ansaldo, José María de Areilza, Eduardo Aunós, Jacinto Benavente, José Calvo Sotelo, Antonio Goycochea, César González Ruano, Ramiro de Maeztu, José María Pemán, Víctor Pradera, Carlos Ruiz del Castillo, Pedro Sainz Rodríguez y José Yanguas Messía. Su texto en GARCÍA NIETO, María del Carmen, DONÉZAR, Javier M. y LÓPEZ PUERTA, Luis, *La Segunda República, 1931-1936, Bases Documentales de la España Contemporánea*, Madrid: Guadiana de publicaciones, 1974, vol. II, pp. 168-175.

⁵² Entre las obras generales sobre el ordenamiento jurídico del franquismo es preciso destacar, al ser la más rigurosa, dentro de la manifiesta simpatía con el régimen desde la que está escrita, la de Rodrigo FERNÁNDEZ CARVAJAL, *La Constitución Española*, Madrid: Editora Nacional, 1968; así como el libro que le dedicaron Jorge DE ESTEBAN *et alii* en *Desarrollo Político y Constitución española*, Barcelona: Ariel, 1973. Un trabajo mucho más reciente y crítico en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, «Leyes fundamentales y democracia orgánica: aproximación al ordenamiento jurídico-político del franquismo», incluido en la obra auspiciada por el Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte y coordinada por Federico Fernández-Crehuet López y António Manuel Hespanha, *Franquismus und Salazarismus. Legitimation durch Diktatur?*, Frankfurt: Editorial Vittorio Klostermann, 2008.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, Niceto, *Los defectos de la Constitución Española de 1931*, Madrid: Imprenta de R. Espínola, 1936 (reeditado en 1981 por Civitas junto al ensayo *Tres años de experiencia constitucional*).
- AMBROSINI, Gaspare, *Autonomia Regionale e Federalismo*, Roma: Edizione Italiani, 1933.
- *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione Italiana*, Bolonia: Zanichelli editrice, 1957.
- AZAÑA, Manuel, *Discursos Políticos*, edición y prólogo de Santos Juliá, Barcelona: Crítica, 2004, pp. 115-119.
- BASSOLS COMA, Martín, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República. La primera experiencia de justicia constitucional en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.
- BILBAO, Juan M^a, *Derechos Fundamentales*, Colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978», vol. 5, Madrid: Iustel, 2013 (en prensa).
- BOZZO, Alfonso, *Los partidos políticos y la autonomía en Galicia. 1931-1936*, Madrid: Akal editor, 1976.
- CAMPOAMOR, Clara, *Mi pecado mortal. El voto femenino y yo*, Madrid: Librería Beltrán, 1936.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *El Estatuto Vasco. El Estatuto regional y el proceso estatutario*, San Sebastián: Haramburu, 1976.
- CORCUERA ATIENZA, Javier, La Constitución españolas de 1931 en la historia constitucional comparada. En Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (coord.) *Modelos constitucionales en la historia comparada*, «Fundamentos», n^o 2, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 2000, pp. 629-696.
- *El Estatuto Vasco durante la Segunda República. Foralidad y autonomía regional*. En Luis Castells Arteche y Arturo Cajal Valero (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid: Marcial Pons, 2009.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid: CEPC, 1987.
- DE ESTEBAN, Jorge et alii, *Desarrollo Político y Constitución española*, Barcelona: Ariel, 1973.
- DE LA GRANJA SAINZ, José Luis, *El Estatuto vasco de 1936. Sus antecedentes en la República, su aplicación en la Guerra Civil*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- DE MEER, Fernando, *La Constitución de la Segunda República*, Pamplona: Eunsa, 1978.

- FERNÁNDEZ CARVAJAL, Rodrigo, *La Constitución Española*, Madrid: Editora Nacional, 1968.
- *Síntesis de Historia Constitucional de España*, Murcia: Facultad de Derecho de Murcia, 1972.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *Reglamentos Parlamentarios*, Colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978», vol. III, Madrid: Iustel, 2012.
- GARCÍA NIETO, María del Carmen, DONÉZAR, Javier M. y LÓPEZ PUERTA, Luis, *La Segunda República, 1931-1936, Bases Documentales de la España Contemporánea*, Madrid: Guadiana de publicaciones, 1974, vol. II.
- GARCÍA SANTOS, Juan F., *Léxico y Política de la Segunda República*, Salamanca: Universidad de Salamanca, 1980.
- GERPE LANDÍN, Manuel, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona: Edicions 62, 1977.
- GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938): Documents*, Barcelona: Curial, 1974 (traducción castellana en 1979).
- HERNICERO DÍAZ, Carlos Alberto, *El Estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2007.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *La Constitución de la República española*, Madrid: Editorial Reus, 1932.
- *La Constitución de la democracia española*, Buenos Aires, 1946.
- JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931*, Colección «Constituciones Españolas», dirigida por Miguel Artola, vol. VIII, Madrid: Iustel, 2009.
- MIRKINE-GUETZEVICHT, Boris, *Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. Traducc. española por Sabino Álvarez-Gendín, Madrid: Reus, 1934.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Informe sobre España (Repensar el Estado o destruirlo)*, Barcelona: Crítica, 2012.
- NELKEN, Margarita, *La mujer ante las Constituyentes*, Madrid: Editorial Casto, sin fecha.
- OLÁBARRICORTÁZAR, Ignacio, La cuestión regional en España (1808-1939). En *La España de las autonomías (Pasado, presente y futuro)*, Madrid: Espasa-Calpe, 1981, t. I.
- OLIVER ARAUJO, Joan, *El Sistema Político de la Constitución Española de 1931*, Palma: Universitat de les Illes Balears, 1991.
- ORTEGA Y GASSET, José, *Obras Completas*, Madrid: Alianza Editorial, 1983, vol. 11.

- PÉREZ-SERRANO, Nicolás, *La Constitución Española. Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932.
- POSADA, Adolfo *La Nueva Constitución Española El Régimen constitucional en España. Evolución, Textos, Comentarios*, Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2006. Estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (La edición original en francés la publicó la editorial Sirey, Paris, 1932).
- POSADA, Adolfo, y PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Constituciones de Europa y América*, Madrid: Librería de Victoriano Suárez, 1927.
- PRESNO, Miguel, *Leyes Electorales*, Colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978», dirigida por Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, vol. II, Madrid: Iustel, 2013 (en prensa).
- PRIETO, Indalecio, *Textos Escogidos*, estudio preliminar de Ricardo Miralles, Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 2002.
- REBOLLO TORIO, Miguel A., *El lenguaje de la derecha en la Segunda República*, Valencia: Fernando Torres editor, 1974.
- ROYO VILANOVA, Antonio, *La Constitución Española de 9 de Diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid: Imprenta Castellana, 1934.
- RUIZ LAPEÑA, Rosa M^a, *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*, Barcelona: Bosch, 1982.
- TOMÁS VILLAROYA, Joaquín, *El Presidente Alcalá-Zamora y el proyecto de reforma constitucional de 1935*, «Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol», n^o 2, Valencia, 1976.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Obras Completas de Francisco Tomás y Valiente*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, vol. III.
- VARELA DÍAZ, Santiago, *El problema regional en la Segunda República española*, Madrid: Unión editorial, 1976.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (ed.), *Textos Básicos de la historia Constitucional comparada*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *Constituciones y Leyes Fundamentales*, Colección «Leyes Políticas Españolas. 1808-1978», dirigida por Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, vol. I, Madrid: Iustel, 2012.
- *Política y Constitución en España. 1808-1978*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *Leyes fundamentales y democracia orgánica: aproximación al ordenamiento jurídico-político del franquismo*. En Federico Fernández-Crehuet López y António Manuel Hespanha (coords.), *Franquismus und Salazarismus. Legitimation durch Diktatur?*, Editorial Vittorio Klostermann, 2008.

VILAS NOGUEIRA, Xosé, *O Estatuto Galego*, A Coruña: Edicións do Ruedo, 1975.